

# **PARA QUE UM SISTEMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS?**

**Dep. Federal Orlando Fantazzini** – PT/SP. Membro titular da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Confederação Parlamentar das Américas (COPA) .

## **Introdução**

As discussões para a formação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) começaram efetivamente durante a preparação da VIII Conferência Nacional ocorrida no ano passado em Brasília. Essa Conferência deliberou que a próxima Conferência Nacional, a se realizar nos dias 30/31 de junho e 1º e 2 de julho de 2004, será “deliberativa” e terá como tema central a construção e organização do SNDH. Objetivando contribuir e subsidiar com os debates que já vêm acontecendo nas Conferências estaduais e municipais, principalmente provocados pelo texto base preparatório da Conferência, é que apresentamos o presente texto. Nele, procuramos refletir sobre o tema central da próxima Conferência e também sugerir alguns pontos para o debate.

### **1) A história da afirmação dos direitos humanos**

Os direitos humanos foram construídos e afirmados através dos tempos. O surgimento da idéia de que toda pessoa humana possui direitos básicos e inalienáveis é bem antiga, com registros a partir do século XVIII. A Declaração Americana de 1776 e a Declaração Francesa de 1789 foram os primeiros documentos a afirmar expressamente o direito à liberdade e à igualdade dos seres humanos, à vida e à independência dos povos.

Após o término da II Guerra Mundial, os direitos humanos assumiram ainda maior importância. A humanidade encontrava – se escandalizada com o horror do genocídio e a ação dos países nazistas e totalitários que

vitimaram mais de 45 milhões de pessoas. Numa tentativa de por fim a todas essas atrocidades, a comunidade internacional passou a propugnar pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), como um referencial ético para a humanidade e que pudesse dar um basta nas barbáries.

Em 1948, por consenso dos países que já participavam da ONU, foi elaborado o diploma básico dos direitos humanos, que é a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esse documento consagrou os direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos e afirmou que esses são direitos universais, indivisíveis e interdependentes. A partir desse paradigma, uma violação aos direitos humanos que aconteça a uma pessoa, em qualquer lugar do mundo, afeta a todos e enseja a atuação de órgãos e instâncias internacionais. Direitos humanos passaram então a ser valor e princípio legal que transcende as fronteiras dos Estados e Nações.

Os direitos civis englobam os direitos mais fundamentais de todos, pois são o direito à vida, à liberdade e à igualdade. Os direitos políticos são aqueles que compreendem o direito de votar, ser eleito, influenciar na administração pública, etc. Já os direitos sociais são o direito à educação, moradia, saúde, alimentação. Os econômicos dizem respeito ao direito das pessoas terem uma renda e trabalho, assim como condições mínimas de sobrevivência. Os direitos culturais compreendem o direito ao lazer, educação, manifestação cultural e acesso à cultura. Diz-se que os direitos sociais são aqueles que devem ter uma “realização progressiva” por parte do Estado. Já os direitos civis e políticos exigem satisfação imediata por parte dos poderes constituídos.

A noção de cidadania é diferente dos direitos humanos e está ligada à nacionalidade. Toda pessoa que nasce em solo brasileiro tem cidadania e passa a ter direitos garantidos pelo Estado como os direitos do consumidor, de ser usuário de serviços públicos, entre outros. Trata-se também de direitos importantes, previstos na legislação vigente e que valorizam a dignidade humana, viabilizando a liberdade de escolher.

A internacionalização dos direitos humanos a partir da criação da ONU estabeleceu órgãos e instâncias voltadas à proteção dos direitos humanos. Na prática é como se fosse uma “jurisdição” internacional destinada a proteger os direitos fundamentais da pessoa humana. Se um determinado país não adotar providências a fim de garantir os direitos humanos, poderá ser pressionado ou obrigado pelas instâncias internacionais.

O sistema internacional é constituído por duas esferas: a esfera global, formada pela ONU (Organização das Nações Unidas) e a esfera regional constituída pela OEA (Organização dos Estados Americanos). Essas duas instâncias se completam, cada qual possuindo instrumentos específicos como tratados, convenções, recomendações, etc.

O Brasil participa desse sistema internacional de proteção dos direitos humanos, já tendo ratificado diversos instrumentos internacionais, tanto da ONU como da OEA:

## ONU

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965). Ratificação: 08/12/1969.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979). Ratificação: 30/03/1984 (com reservas); fim das reservas: 13/09/2002.

Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984). Ratificação: 15/02/1991.

Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Ratificação: 21/11/1991.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966). Ratificação: 06/07/1992.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Ratificação: 06/07/1992.

Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998). Ratificação: 25/09/2002.

Comitê Internacional para Eliminação da Discriminação Racial (CERD) Reconhecimento da competência para receber denúncias individuais.

Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil. Ratificação: 8/3/2004.

Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados. Ratificação: 8/3/2004.

Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Ratificação: 12/3/2004.

Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Ratificação: 19/4/2004.

## **OEA**

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948).

Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José) (1969). Ratificação: (06/11/92).

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985). Ratificação: (09/11/89).

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Ratificação: (01/08/96).

Protocolo de San Salvador (protocolo adicional Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) (1998). Ratificação: 30/12/99.

Todos esses instrumentos internacionais possuem plena vigência no direito interno como se fossem leis aprovadas pelo Congresso Nacional. Isso significa que devem produzir efeitos internos, devendo o Estado brasileiro adotar políticas, ações, programas e projetos destinados a garanti-los efetivamente.

## **2) A Conjuntura atual dos direitos humanos**

Efetivamente temos, no âmbito interno, um “marco legal” de avanços na legislação sobre direitos humanos. Porém, esses direitos, embora positivados, não têm sido suficientes para garantir, na prática, o respeito aos direitos humanos e à cidadania. São freqüentes, e cada vez mais graves, as violações aos direitos humanos, o que nos leva a refletir sobre as razões dessa situação.

O primeiro aspecto a abordar é em relação às instituições públicas do Estado. Nos últimos anos, elas adotaram um discurso favorável à cidadania, mas não passaram por reformas profundas nas suas estruturas. Isso porque nunca houve investimento para a construção de uma “cultura de direitos humanos” que envolvesse a capacitação permanente dos agentes públicos e políticos, definição de princípios de direitos humanos orientadores de

políticas públicas, transparência na gestão, etc. Os direitos humanos vêm sendo compreendido erroneamente como mais uma política pública que deve ser executada por um órgão público sem carecer de uma abordagem sistêmica. Porém, os direitos humanos devem perpassar todas as políticas públicas de forma universal, indivisível, interdisciplinar e interdependente. Devem ser uma política pública permanente do Estado democrático de Direito e não apenas de governos transitórios.

Um segundo aspecto, que agrava a situação, é a cultura dominante de impunidade e banalização das violações. Vivemos o recrudescimento da violência, da barbárie, onde as violações mais cruéis e graves acontecem sem ensejar providências ágeis e eficientes por parte das instituições. Isso ocorre porque essas instituições não adotam as providências cabíveis, seja por comprometimentos com grupos repressivos, descaso, banalização, ou incompetência decorrente de não saber o quê e como fazer. No geral, as políticas governamentais de segurança pública e de combate à violência são setorizadas e dispersas. As instituições públicas destinadas ao controle são violentas e infiltradas por pessoas que participam de redes e organizações criminosas. O crime organizado está presente nas instituições policiais, nos órgãos governamentais, nos setores de fiscalização do Estado e no Poder Judiciário. Grande parte das corporações policiais pratica a tortura como único meio para conseguir uma prova. Tudo isso contribui para a existência de crimes sem o correspondente castigo ou punição, assim como para o crescimento da sensação de insegurança na população.

Um terceiro aspecto a considerar diz respeito à ausência de planejamento para a atuação em direitos humanos, tanto pelo governo federal como pelos estaduais. Ainda não existem estratégias e planos definidos e articulados, nem mesmo políticas públicas eficientes para combater a violência, a criminalidade e as principais violações de direitos humanos. Não há investimento para a alteração das estruturas, rotinas e formas de atuação das instituições públicas.

Ainda há um quarto e último aspecto a abordar: trata-se da falta de articulação entre as instituições públicas e as entidades da sociedade civil, no que diz respeito ao monitoramento das violações. É comum encontrarmos várias entidades e instituições fazendo a mesma coisa, e, não raro, encontrá-las não fazendo nada mesmo quando estão diante de casos de violações de direitos humanos. A participação ativa das entidades da sociedade civil no monitoramento das violações é essencial para a promoção e proteção dos direitos humanos. Por isso, umas das principais

questões do momento reside no fomento a alternativas a respeito de como os meios de participação popular podem avançar no controle público das instituições e execução das políticas públicas em direitos humanos.

### **3)Um Sistema Nacional de Direitos Humanos é a solução?**

A criação de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) não é solução para todos os males que envolvem violações aos direitos humanos. Mas pode vir a expressar uma política concreta destinada a melhorar essa situação. A idéia do SNDH não está muito clara para a maioria das pessoas mas há defesas e propostas que apresentam novas estruturas, novos órgãos e até instituições. Levantamos alguns pontos que deveriam ser primeiramente considerados quando se pensa na criação de um Sistema Nacional.

- A violação aos direitos humanos e a banalização da violência não se resolvem simplesmente com a criação de novas estruturas legais. Muitos avanços já foram conquistados. Temos diversas leis e instituições ligadas à defesa dos direitos humanos como Ministério Público da União, dos Estados, Corregedorias e Ouvidorias de Polícia, Secretaria Especial dos Direitos Humanos (com *status* de ministério), Secretarias Estaduais e Municipais de Direitos Humanos, Comissões Legislativas de Direitos Humanos e mais um rol enorme de entidades da sociedade civil com forte atuação na defesa da cidadania e direitos humanos. Além dessas instituições, há conselhos de gestão das políticas de direitos humanos, com maior ou menor participação popular. A questão, portanto, não é criar uma estrutura legal nova, mas fazer as já existentes funcionarem satisfatoriamente. Ocorre que essas instituições sofrem de má gestão, possuem cultura de dispersão, não pautam suas atuações por um planejamento e não se articulam com outras instâncias de governo e entidades da sociedade civil. Essa questão não se resolve com a criação de novos órgãos. É preciso encarar a problemática na sua centralidade e fazer dessas atuais instituições órgãos cumpridores de suas atribuições.

- O principal objetivo do SNDH é garantir uma rápida e eficiente promoção, proteção e reparação do direito. A criação de um sistema somente tem sentido se garantir uma melhora efetiva na proteção dos direitos da pessoa humana. Apesar de todas as instituições e legislação existente, é grande o número de violações aos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos que ficam sem reparação por parte do

Estado. Por isso, o Sistema deve ter como objetivo central a organização e integração das instituições já existentes para a defesa dos direitos humanos. Para isso, é necessário que todas as instituições envolvidas tenham rotinas, práticas, plano de ação, papéis e atribuições muito bem definidos. É necessário também que haja um fluxo de informações e parcerias entre elas.

- Integração no SNDH dos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais assim como as entidades da sociedade civil de defesa dos direitos humanos. O SNDH é do Estado brasileiro e não pertencente aos governos ou a entidades privadas. A estrutura do Sistema deveria ser constituída a partir de “ouvidorias” de direitos humanos nos entes federativos. Essas ouvidorias ou órgãos destinados a receber denúncias de violações adotariam as primeiras providências quando acontecesse uma determinada violação. Em cada Estado da federação haveria uma ouvidoria que estaria ligada à Ouvidoria Federal e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Como órgãos de monitoramento teríamos os conselhos estaduais e nacional, assim como as comissões legislativas de direitos humanos.

- O papel das Conferências. As Conferências Nacionais de Direitos Humanos sempre foram eventos da maior importância. Em média, reúnem cerca de 1.500 pessoas entre militantes de direitos humanos, servidores públicos, representantes do Ministério Público, defensorias, polícias, universidades, embaixadas, etc. A promoção é do encargo da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (CDH) e de entidades nacionais da sociedade civil. A CDH sempre custeou os gastos com a divulgação do evento. Os participantes, em geral, se deslocam de seus Estados até a capital com seus próprios recursos. A primeira Conferência Nacional aconteceu em 1996, um ano após a criação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. Mesmo não sendo “deliberativas”, as Conferências sempre deliberaram e influíram na agenda política do país. Na IV Conferência Nacional, realizada em 1999, o tema central foi “Sem direitos sociais, não há direitos humanos”. A partir desse ano, aconteceu uma campanha em todo o Brasil para que os direitos sociais passassem a integrar as políticas de direitos humanos e o PNDH foi revisado com o objetivo de incluir esses direitos. A V Conferência Nacional, realizada em 2000, teve como tema “Um Brasil sem Violência”. A questão da tortura foi levantada como a violação principal a ser combatida e a partir daquele momento muitas iniciativas e campanhas foram iniciadas com o objetivo de erradicar essa prática no Brasil. Portanto, as Conferências sempre foram muito mais do que “espaços” da sociedade civil para a troca de experiência, o que em si já é questão muito importante. Elas são fóruns

para debater, criticar e sugerir políticas permanentes em direitos humanos. A participação sempre foi livre e aberta a qualquer cidadão e nunca foi necessário ser “deliberativa” para obrigar as instituições públicas a adotarem políticas de direitos humanos. Desta forma, é muito importante que as Conferências continuem a ser esses espaços e, principalmente, que permaneçam independentes dos governos. Ainda, o mais importante é manter a qualidade das Conferências e a representação legítima das entidades que estejam cotidianamente lutando pela cidadania. É preciso cuidado quando se pretende criar requisitos e meios para a participação popular porque, ao invés de fomentar a organização popular, pode-se gerar motivos para a desmobilização popular. Se queremos uma cidadania ativa, o processo de participação deve garantir a todos os participantes o direito à expressão do pensamento e das liberdades democráticas. Essa é a “matéria prima” dos direitos humanos. Colecionamos diversas experiências onde a participação popular se tornou instrumento de burocratização e de domínio de grupos e de organizações sociais que estão afastadas da luta concreta e somente sabem circundar o poder. Com isso, o afastamento das organizações e entidades que não lutam pelo poder, mas que estão comprometidas com a cidadania e a democracia, é inevitável. Cabe aos governos e à sociedade, portanto, a criação de esferas institucionais que sejam capazes de oportunizar e estimular a participação direta e independente dos cidadãos.

#### **4) Itens para o SNDH**

- Criação de uma Comissão Nacional de Direitos Humanos – Constituída conforme as orientações do documento da ONU intitulado “Princípios de Paris”, teria independência política e autonomia financeira e administrativa. Não se confunde com o CDDPH (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), que já existe e funciona junto à Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A Comissão teria como questão central dar encaminhamentos às denúncias de violações, elaborar pareceres sobre as políticas públicas que envolvam direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais e sugerir aos governos recomendações e sanções de caráter moral. A Comissão seria órgão de monitoramento do Estado brasileiro, independente dos governos e composta por especialistas em direitos humanos e não por instituições públicas. Poderia ter relatores especiais por políticas setoriais. Com independência política, a Comissão não precisaria ter que fazer “concessões políticas” em decorrência do federalismo e da relação do governo central com os Estados. Infelizmente, apesar de muito importante, o CDDPH não tem independência política e coleciona, nos seus

40 anos de existência, diversos episódios onde a questão dos direitos humanos infelizmente deu lugar a “negociações políticas” entre o governo federal e os estaduais. O resultado é que diversas violações de direitos não são bem encaminhadas pelo CDDPH porque há comprometimento político do governo federal com os estaduais.

- Manutenção do CDDPH como espaço de articulação das instituições públicas – Mesmo com a criação de uma Comissão Nacional, o CDDPH deve continuar como espaço ligado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e destinado a articular instituições públicas, sobretudo a Procuradoria Geral da República, Polícia Federal, Ministério Público, polícias e autoridades estaduais, etc.

- Criação da Ouvidoria Federal e ouvidorias estaduais – As ouvidorias deveriam ser criadas com o objetivo de receber denúncias de qualquer instituição ou pessoa relacionada à violação de direitos humanos. Têm o encargo de encaminhar providências, de forma ágil, permanente e eficiente. As ouvidorias devem estar interligadas e receber denúncias através de um disque unificado de direitos humanos. Esses órgãos devem ser bem estruturados, com advogados e pessoas especializadas no atendimento às vítimas de violência e apuração ágil dos desrespeitos aos direitos humanos.

- Redefinição do papel da Secretaria Especial dos Direitos Humanos – A Secretaria deveria ser menos órgão executor de programas sociais de direitos humanos e mais órgão coordenador e fomentador de ações e políticas de direitos humanos no âmbito federal. Será órgão coordenador do SNDH e fomentaria políticas de direitos humanos a serem implementadas pelos Estados e municípios. Como coordenadora do SNDH, teria como principal objetivo zelar para que nenhuma denúncia de violação fique impune.

- Criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos – Constituir conselhos segundo o documento da ONU “Princípios de Paris” é da maior importância para o fluxo de informações e da agilização das providências em relação às violações. Porém, é de se notar que esses conselhos devem ser totalmente independentes dos governos, mas legitimados pelo Estado.

- Definição dos papéis das instituições públicas – O SNDH deve procurar explicitar as atribuições e competências legais de todas as instituições públicas que atuam na investigação, reparação ou promoção dos direitos humanos. Deve, por exemplo, deixar bem claro o papel da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, das instituições ligadas ao sistema de

justiça como polícias, Ministério Público, assim como das ouvidorias a serem criadas nos Estados.

- Elaboração de Indicadores Nacionais de Direitos Humanos – Sem dados e informações, torna-se difícil elaborar planos de ação em direitos humanos. O SNDH deve contar com órgãos competentes para elaborarem bancos de dados e indicadores em direitos humanos. Há órgãos técnicos do próprio governo federal, como IPEA e IBGE, que já produzem dados de direitos humanos e que têm condições de coordenar um possível banco de dados nacional e unificado.

- Criação de um Fundo Nacional para a Reparação de Violações de Direitos Humanos – A escassez de recursos públicos tem sido problema para a execução de políticas de direitos humanos e para a reparação de violações. O orçamento público anual da Secretaria Especial dos Direitos Humanos não consegue subsidiar as reparações que precisam ser efetuadas. O governo federal deve garantir verbas públicas para as reparações e criar meios para a constituição de um Fundo Nacional ou reforma legislativa de fundos já existentes que possam subsidiar essas ações.

- Estímulo à ampliação dos órgãos de monitoramento – As Comissões Legislativas de Direitos Humanos e entidades da sociedade civil têm a incumbência de fazer o monitoramento das políticas de direitos humanos. Essa ação deve ser potencializada através do SNDH. O monitoramento deve ser uma política permanente e extremamente prestigiada e valorizada pelos governantes.

- Conferências Nacionais e Estaduais – A Conferência Nacional deve se realizar anualmente e ser precedida das Conferências Estaduais e Municipais. É mister que não haja burocratização para a participação popular. As conferências devem continuar a ser organizadas pelos próprios movimentos e entidades da sociedade civil. Quem trabalha com direitos humanos trabalha com valores e direitos ligados à liberdade e manifestação do pensamento e expressão, valores esses que não se coadunam com o engessamento e burocratização para a defesa desses direitos. A convocação das conferências pelo governo pode significar a perda de um espaço democrático livre onde sempre prevaleceu a crítica, a reflexão e sugestões de ações e políticas às instituições responsáveis pela defesa dos direitos humanos.

- Plano de Ação – A cada ano deve ser organizado uma espécie de “Plano de Ação” aprovado pela Conferência Nacional destinado a expressar

as políticas e ações mais emergenciais que devem ser cumpridas pelos governos e instituições. O monitoramento deverá ocorrer a partir desse Plano.

- Definição de uma política de Educação em Direitos Humanos – O SNDH deve ter preocupação com a instituição de uma “cultura de direitos humanos” junto às instituições públicas, devendo para isso garantir cursos de capacitação dos agentes políticos, gestores governamentais, lideranças de movimentos, etc. O Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos devem ser instrumentos para a estruturação de uma política permanente de educação para e em direitos humanos.

- Transparência na execução dos recursos públicos destinados aos direitos humanos – O SNDH deve contemplar mecanismos destinados a fiscalizar os gastos públicos com os direitos humanos e garantir a total transparência na execução orçamentária federal e estaduais. De outro lado, o governo federal e os estaduais devem dar ampla publicidade dos recursos públicos tanto os orçamentários como aqueles oriundos de convênios com organismos internacionais. Amplas discussões públicas e “concursos públicos” devem preceder a escolha de projetos de intervenção em direitos humanos. Se não for assim, cada governo tende a beneficiar seus próprios aliados, geralmente do terceiro setor, com projetos de financiamento. Também há entidades da sociedade civil que se especializaram em apresentar projetos para os governos, monopolizando a maioria dos recursos disponíveis para programas de direitos humanos, deixando à deriva entidades que gostariam de participar se houvesse minimamente oportunidade de concorrer. Isso é péssimo sob todos os aspectos, principalmente porque causa monopolização e ausência de otimização dos recursos, evasão e possível corrupção desses recursos, além de ferir os princípios da moralidade e eficiência na administração pública.